

RESUMEN DE PROPUESTAS PARA LA MEJORA DEL EMPLEO Y DE LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

I) INTRODUCCIÓN

El Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, presentó el pasado día 17 de abril un conjunto de medidas que suponen un profundo cambio de las prestaciones por desempleo, una sustancial modificación de los despidos improcedentes y una nueva regulación de los Servicios Públicos de Empleo.

UGT y Comisiones Obreras queremos hacer nuestra valoración sobre los cambios que el Gobierno parece estar dispuesto a introducir, así como recordar, aunque de manera resumida, las propuestas y líneas de actuación que en relación con la mejora del empleo, de la protección por desempleo y del funcionamiento y articulación de los Servicios Públicos de Empleo, hemos venido presentando y reclamando al Gobierno en los últimos tiempos, reivindicaciones que ni han sido atendidas, ni sobre las que se ha abierto la posibilidad de negociación.

Tanto por el contenido de las medidas planteadas, como por la forma en que nos han sido presentadas a UGT y Comisiones Obreras, el Gobierno renuncia al camino del diálogo y la negociación que siempre hemos defendido y practicado los Sindicatos ante cualquier cambio o reforma que afecte a los derechos laborales y sociales.

El procedimiento que se ha seguido de convocar por separado a cada uno de los Sindicatos y a las organizaciones empresariales (somos UGT y Comisiones Obreras quienes hemos decidido acudir conjuntamente a las reuniones que hasta ahora han tenido lugar), el anuncio reiterado por el propio Ministro de Trabajo de que el paquete de medidas saldrá adelante con independencia de que haya o no consenso sobre ellas, así como la injustificada urgencia para su aprobación, ponen de manifiesto que no se está ante un proceso de negociación, ya que es una de las partes en exclusiva, el Gobierno, quién determina las medidas, el procedimiento y los plazos.

UGT y Comisiones Obreras hemos manifestado formalmente al Gobierno, tanto en las reuniones en que se nos han presentado las medidas como a través de una carta dirigida al Presidente del Gobierno por los Secretarios Generales de ambas organizaciones, el rechazo al paquete de reformas en su conjunto y hemos pedido su retirada para facilitar que entre todos consigamos un acuerdo que realmente permita abordar los problemas que tiene la sociedad española para acercarse al pleno empleo, seguro y con derechos, protegiendo además mejor a quienes estén en situación de desempleo.

Las medidas que el Gobierno pretende aprobar suponen cambios profundos en la naturaleza de las prestaciones por desempleo. Estas pasan a incluirse en el marco de las políticas activas y se condicionan a que el trabajador o trabajadora desempleada acepte lo que el Servicio Público de Empleo considere unilateralmente "oferta adecuada de empleo", y firme obligatoriamente un "compromiso de actividad". Se quiere pasar así de un modelo basado en derechos reconocidos para cada trabajador y, por tanto exigibles, derivados además del hecho de haber cotizado previamente, a un modelo basado en una concesión administrativa condicionada a aceptar las ofertas de trabajo que el Servicio Público de Empleo considere adecuadas bajo sus propios criterios.

Además, las medidas suponen recortes claros en las prestaciones, como la eliminación del derecho a las mismas para quienes tienen contratos de inserción, para quienes son fijos discontinuos en actividades y campañas que se repiten en fechas ciertas y para los trabajadores eventuales del campo de Andalucía y Extremadura que pudieran ingresar por primera vez al subsidio agrario. También se establecen fuertes límites para acceder a las prestaciones para quienes, además de estar despedidos, ven cómo la indemnización percibida por ello les impide acceder al subsidio al computar como rentas dicha indemnización; para los trabajadores temporales, que verán retrasado su acceso a la prestación si el empresario no ha permitido el disfrute de las vacaciones; para quienes son emigrantes retornados; para quienes se integren en las empresas de trabajo asociado o se establezcan como autónomos al no poder capitalizar la prestación por desempleo en pago único.

Junto a estas importantes modificaciones en el sistema de protección por desempleo se establece otra medida que afecta directamente al coste y a las causas del despido, como es la supresión de los salarios de tramitación en el caso de los despidos declarados improcedentes. Es una medida que facilita la decisión empresarial de extinguir unilateralmente el contrato de trabajo, aunque el despido no se ajuste a derecho ni tenga causa justa y desdibuja la diferencia entre un despido procedente y otro improcedente.

Con esta decisión, el Gobierno parece atender a una reivindicación histórica de las organizaciones empresariales, planteada también por éstas a las organizaciones sindicales en las negociaciones interconfesionales que se han desarrollado en los últimos años, pero rechazadas sistemáticamente por UGT y Comisiones Obreras. De hecho, la intención actual del Gobierno rompe el equilibrio alcanzado en el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo.

UGT y Comisiones Obreras reiteramos que, ante este conjunto de medidas (que suponen un claro retroceso en los derechos y prestaciones sociales de los trabajadores y trabajadoras), sólo cabe que el Gobierno las retire para permitir así una verdadera negociación sobre los problemas y retos a los que se enfrenta nuestro país.

Para afrontarlos es necesario abordar la creación de empleo de calidad, el impulso a la capacidad de innovación, de inversión y desarrollo de la economía y de las empresas para que éstas ganen en competitividad, la mejora de la formación permanente de la fuerza de trabajo, la extensión y mejora de la protección por desempleo y un mejor funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo.

Sin embargo, frente a estos retos el Gobierno apuesta por seguir defendiendo un modelo de competencia basado exclusivamente en los bajos costes laborales, en la precariedad del empleo y en una débil protección social.

UGT y Comisiones Obreras hemos identificado los problemas del mercado laboral y de la protección social, compartimos los retos a los que debe hacer frente el Gobierno y la sociedad en su conjunto, y nos hemos implicado en la búsqueda de soluciones a través de la negociación y del acuerdo, cuando éste ha sido posible, tanto con las organizaciones empresariales como con el propio Gobierno.

También hemos señalado problemas y retos, año tras año, al elaborar y presentar nuestras propias propuestas en el marco de las consultas para la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE) que desde 1997 tiene la obligación de presentar el Gobierno español a la Comisión Europea y que no han merecido la menor consideración por parte del Gobierno.

De manera específica y en relación con el Sistema de Protección por Desempleo, desde 1998 venimos presentando una propuesta de reforma en la que decíamos: "necesariamente habrá de abordarse con tiempo suficiente y dentro de un marco de negociación amplio, orientando nuestro objetivo hacia la racionalización del sistema actual y la consecución de un modelo de financiación estable y suficiente... Esta línea de trabajo implica el reforzamiento del nivel asistencial y de la modalidad contributiva, así como una mejor delimitación de las fuentes de financiación". Esta propuesta de mejora de la protección por desempleo volvió a ser reiterada en 1999 ante la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2000, así como recientemente, el pasado mes de abril, cuando presentábamos al Ministerio de Trabajo nuestra valoración y propuestas para el PNAE 2002.

En cuanto a la reforma de la Ley Básica de Empleo también fuimos UGT y Comisiones Obreras quienes tomamos la iniciativa en 1997 de proponer, en el seno del Consejo General del INEM, una negociación para establecer los principios básicos para la organización del Servicio Público de Empleo en el marco de las transferencias de las políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas, definiendo las relaciones, competencias e intercambio de información entre el Servicio Estatal y los Servicios Autonómicos. Desde entonces hemos venido reclamando la reforma de la Ley Básica de Empleo en base al acuerdo alcanzado, pues se da la grave incongruencia de que sin contar con un marco regulador estatal, 12 de las 17 Comunidades Autónomas existentes ya han recibido las transferencias y están configurando leyes autonómicas de Servicios Públicos de Empleo.

A continuación se presenta un resumen de las propuestas que los Sindicatos hemos venido planteando y defendiendo en relación con el Sistema de Protección por desempleo, con los Servicios Públicos de Empleo y con las Políticas de Empleo.

II) EL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

(Para más información, se puede consultar el documento conjunto de ambos Sindicatos, titulado: "Propuestas para mejorar la protección por desempleo", de Octubre de 1998)

El sistema de protección por desempleo agrupa las prestaciones económicas con función de sustitución de rentas a las personas en paro que reúnen unos determinados requisitos y las "políticas activas" destinadas a colaborar en la búsqueda de un puesto de trabajo (formación y orientación profesionales, fomento de empleo y escuelas taller).

El sistema se financia con las cotizaciones por desempleo y formación profesional pagadas por los trabajadores y trabajadoras ocupados, la aportación del Fondo Social Europeo y las que realice el Estado en los PGE. Los ingresos y gastos conforman un presupuesto único en el que no existe una separación de las fuentes de financiación para cada uno de los grandes capítulos de gasto.

En el año 2001, el gasto en prestaciones económicas por desempleo (contributivas, subsidio, Régimen Especial Agrario y Renta Activa de Inserción) se financió íntegramente con las cotizaciones sociales, obteniendo además un excedente de 3.600 millones de euros (600.000 millones de pesetas). Desde 1998, los excedentes de cuotas han superado los 10.300 millones de euros y con las cotizaciones sociales se han estado financiando todas las prestaciones económicas por desempleo, incluidas las de carácter asistencial. En los últimos dos años, el Estado no aporta nada al sistema de protección ya que el excedente de cotizaciones financia también las políticas activas de empleo.

UGT y Comisiones Obreras reivindicamos una reforma de la protección por desempleo que necesariamente debe abordarse con tiempo suficiente y dentro de

un marco de negociación amplio, orientando el objetivo hacia la mejora del sistema actual, la ampliación de su cobertura y la consecución de un modelo de financiación coherente, estable y suficiente. Una reforma que establezca también una clara delimitación y convivencia entre los dos niveles de prestaciones que ofrece actualmente el sistema de Seguridad Social ante la contingencia de la pérdida de un empleo: un nivel de protección como renta de sustitución con bases contributivas, en coexistencia con un sistema asistencial de cobertura ante situaciones de necesidad con bases solidarias.

1. Con carácter general, esta línea de trabajo implica:

El reforzamiento del nivel asistencial de la protección por desempleo, ampliando los colectivos a proteger, para lo cual es preciso redefinir y flexibilizar los requisitos de acceso.

El reforzamiento de la modalidad contributiva de la protección por desempleo, integrando a todos los trabajadores, sea cual fuere la modalidad de su contrato y adecuando los períodos de carencia a la situación de temporalidad del actual mercado de trabajo y ampliando el acceso a la prestación contributiva con un periodo mínimo de cotización de 180 días.

Un sistema de prestaciones por desempleo para los trabajadores agrarios por cuenta ajena, que equipare a estos trabajadores con los del Régimen General y mantenga el subsidio para los trabajadores eventuales, actuales y futuros, en Andalucía y Extremadura.

Una mejor delimitación de las fuentes de financiación de la protección por desempleo, de manera que las bonificaciones a la contratación se financien con aportaciones públicas y los subsidios de carácter asistencial se financien preferentemente también con este tipo de aportaciones y las prestaciones de carácter contributivo mediante cuotas. De forma paralela, se hace necesario poner en marcha un mecanismo que compense el comportamiento anticíclico de la prestación.

2. Las prioridades inmediatas

Para UGT y Comisiones Obreras lo prioritario en el momento presente es la ampliación de la cobertura por desempleo para aquellos colectivos con mayores dificultades de inserción laboral y que están en mayor riesgo de exclusión social y pobreza, como las personas desempleadas con responsabilidades familiares que, o bien no tienen acceso a la protección por desempleo, o bien han agotado las prestaciones, así como para las personas solas mayores de 45 años y que llevan un año o más en paro.

El objetivo a corto plazo es facilitar las condiciones de acceso al subsidio mejorando significativamente el grado de cobertura de esta prestación, incluyendo a las personas con mayores problemas.

Como medidas concretas se proponen las siguientes:

- ► **Flexibilizar los requisitos de acceso para generar derecho al subsidio.** A través de la revisión del límite de rentas imputadas a la unidad familiar, que implica la sustitución del concepto de "carga familiar" por el de unidad familiar, elevando el límite de renta real disponible hasta el 100% del Salario Mínimo Interprofesional y flexibilizando el límite temporal de acceso al derecho.

- » » **Extender el subsidio a las personas en paro con responsabilidades familiares y a mayores de 45 años.** Mientras se mantenga la situación de necesidad, combinando la protección con medidas que mejoraran sus posibilidades de acceso al empleo.
- » » **Configurar como un subsidio más, la Renta Activa de Inserción.** De manera que sea un derecho subjetivo no sujeto a la discrecionalidad presupuestaria e incluyendo el pago de la cotización a la Seguridad Social por parte del INEM.

Nuestra propuesta de mejora de la protección por desempleo, además de viable económicamente y realista, teniendo en cuenta los excedentes de cotizaciones por desempleo, se inscribe en un contexto en el que el gasto social en España se aleja cada vez más de la media europea.

III. LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

(Para más información, se puede consultar el documento conjunto de ambos Sindicatos, titulado: "Los Servicios Públicos de Empleo. Posición de Comisiones Obreras y UGT", de Abril de 1997)

La actual Ley Básica de Empleo que regula el Servicio Público de Empleo es de 1980. Desde entonces se han producido cambios importantes, tanto en la situación del mercado laboral, en las nuevas necesidades de trabajadores y empresas, como en la regulación de las políticas activas de empleo y en los gestores de las mismas.

UGT y Comisiones Obreras venimos reclamando, desde 1997, una nueva Ley Básica de Empleo que regule y adecue esa nueva realidad caracterizada, respecto al mercado laboral, por una mayor rotación entre empleo y desempleo, una mayor importancia de la formación y la orientación a lo largo de toda la vida, y una mayor concentración del desempleo entre determinados colectivos de trabajadores y trabajadoras.

En cuanto a los cambios producidos en la gestión hay que señalar la desaparición del monopolio la intermediación laboral, la aparición y regulación de las Agencias de Colocación sin fines lucrativos y la incorporación de Entidades Colaboradoras sin ánimo de lucro para la realización de determinados servicios relacionados fundamentalmente con la mejora de la ocupabilidad de los demandantes de empleo.

A estos cambios normativos hay que añadir el proceso de descentralización que se inicia con las transferencias de las políticas activas desde la Administración Central del Estado y el INEM a las Comunidades Autónomas, en congruencia con la posibilidad de ejecución por parte de las mismas, así como la integración de las políticas de empleo nacionales dentro del marco de la Estrategia Europea de Empleo.

Contenidos esenciales de la nueva Ley Básica de Empleo

El Sistema Nacional de Empleo debe ser el instrumento de las Administraciones Públicas para el desarrollo de los principios constitucionales tendentes a conseguir el pleno empleo, garantizar la formación y adecuación profesional, y proteger en caso de desempleo a través de las prestaciones sociales.

La política de empleo y el Sistema Nacional de Empleo deben garantizar un conjunto de principios y de derechos básicos: el carácter público y gratuito de los Servicios Públicos de Empleo (SPE); la unidad del mercado de trabajo; la igualdad de oportunidades; la libre circulación de los demandantes de empleo; la integración de las políticas activas y de las prestaciones económicas por desempleo; la

participación y representación de los agentes sociales en los órganos de dirección y de gestión de los diferentes Servicios Públicos de Empleo.

El Sistema Nacional de Empleo estará integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo autonómicos. Ambos Servicios Públicos deben cumplir una triple función:

- a) a) Planificar y fijar objetivos.
- b) b) Ofrecer servicios a trabajadores y empresas a través de una nueva forma de gestión basada en el apoyo y acompañamiento de la persona desempleada, en la especialización de las políticas, en la atención personalizada, en el diseño compartido con el usuario de itinerarios de inserción, en mayores niveles de intermediación.
- c) c) Coordinar y evaluar políticas y entidades.

El Servicio Público de Empleo Estatal, en el nuevo contexto de descentralización de las políticas activas de empleo y de articulación con los Servicios Públicos de Empleo autonómicos, debe desarrollar las siguientes funciones básicas:

Ordenación, que supone planificar las políticas activas de empleo; fijar objetivos generales de atención y de ejecución; elaborar las propuestas legislativas; garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a las políticas de empleo y los principios de solidaridad y equidad; establecer el carácter subsidiario de las entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo, así como los criterios y requisitos para poder serlo, de manera que no se produzca una externalización y subcontratación incontrolada de políticas y programas.

Coordinación, en la intermediación laboral para conseguir que la gestión de ofertas y demandas sea transparente en todo el territorio español; entre las políticas activas y las prestaciones por desempleo; en la gestión de políticas activas y programas con los SPE autonómicos y con otras entidades colaboradoras de ámbito supraterritorial.

El objetivo es conseguir una buena integración entre las actuaciones de los diferentes agentes públicos y privados que gestionan las distintas políticas de empleo; entre el conjunto de políticas y programas desarrollados para relacionarlos y no duplicarlos; integración también del conjunto de acciones que recibe cada persona desempleada, que deben ser percibidas por ésta como una suma de actuaciones con sentido fijadas a partir de un itinerario de inserción laboral compartido.

Gestión, entre otras, de las prestaciones por desempleo en tanto que son parte del régimen económico de la Seguridad Social; del Presupuesto único que financia el conjunto de las políticas, tanto las gestionadas directamente por el Servicio Público de Empleo Estatal como por los autonómicos; de las estadísticas laborales; del mantenimiento y actualización del repertorio de Certificados de Profesionalidad.

Evaluación, de los objetivos y actuaciones generales; de la utilidad de las distintas políticas y programas para la inserción laboral; de la gestión de las entidades colaboradoras.

Los Servicios Públicos de Empleo autonómicos son el instrumento que ejecuta y desarrolla el conjunto de las políticas activas de empleo transferidas a las Comunidades Autónomas, así como todas las relativas a la intermediación laboral. Además de las funciones de gestión que les son propias, los SPE autonómicos deberán favorecer la coordinación con el SPE estatal y evaluar el conjunto de políticas activas y de programas desarrollados en el ámbito de su competencia.

Los principios de organización

Unidad de mercado: debe estar garantizada no sólo desde el Servicio Público de Empleo Estatal, sino desde los Servicios Públicos autonómicos mediante la aplicación del criterio de homogeneidad y de transparencia, manteniendo una base de datos única y centralizada que permita disponer de una información compatible y compartida sobre las estadísticas de empleo, desempleo y contratación, el cumplimiento de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, el Observatorio de las ocupaciones.

Igualdad de oportunidades: en la medida en que los Servicios Públicos de Empleo derivan una parte cada vez más importante de la gestión directa de los programas públicos de empleo hacia entidades colaboradoras, se hace más necesaria la función de los SPE de planificación, coordinación y evaluación para el conjunto de políticas, administraciones y entidades gestoras, para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación en el acceso al empleo, a los programas de fomento del empleo, al conocimiento del conjunto de las ofertas y demandas de empleo en todo el Estado.

Participación y representación de los interlocutores sociales: es necesario garantizar dicha participación desde la propia norma, tanto en el Servicio Público de Empleo estatal, como en los autonómicos, y superar los actuales derechos de información y consulta. Las organizaciones sindicales y empresariales representamos los intereses de trabajadores y empresarios y somos sujetos activos y comprometidos con los objetivos y actuaciones de los SPE. La composición de los órganos de gobierno y control debe ser de carácter tripartito y paritario. Además es necesario arbitrar mecanismos de participación en las distintas áreas funcionales y de gestión de los SPE, así como en los marcos más descentralizados (provincia, comarca, localidad).

IV) LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

(Para más información, se pueden consultar los siguientes documentos:

*"Propuestas de UGT y Comisiones Obreras al Plan de Acción para el Empleo de 2000" de Abril de 2000
"Propuestas de UGT al Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2001" de Abril de 2001
"Propuestas de Comisiones Obreras al Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2001" de Abril de 2001
"Valoración y Propuestas sindicales al Plan Nacional de Acción para el Empleo de 2002. UGT y Comisiones Obreras" de Abril de 2002)*

En relación con el empleo UGT y Comisiones Obreras, en las aportaciones realizadas para la configuración de los PNAE de los últimos dos años, hemos señalado como objetivos prioritarios los relativos a:

- a) a) Incrementar la participación de las mujeres en la actividad laboral y en el empleo.
- b) b) Reducir los niveles de desempleo entre las mujeres y los jóvenes.
- c) c) Mejorar la estabilidad y la seguridad de los empleos.
- d) d) Aumentar los niveles de escolarización, reducir la tasa de fracaso escolar, incrementar la participación de la población ocupada y desempleada en la formación profesional.
- e) e) Aumentar la inversión en investigación y desarrollo y en la sociedad de la información.
- f) f) Garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y favorecer la inserción laboral de los colectivos con más dificultades para acceder al empleo.

En torno a estos objetivos derivados de los problemas estructurales del mercado laboral en España hemos presentado propuestas concretas que se enmarcan en las Recomendaciones y en las Líneas Directrices fijadas por la Comisión Europea para crear las condiciones idóneas para alcanzar el pleno empleo.

Por otro lado las políticas activas de empleo en España son de las más débiles de la Unión Europea y los recursos públicos destinados a favorecer el empleo y las oportunidades de las personas desempleadas son inferiores a la media, a pesar de ser el país con mayor tasa de paro. Por tanto, es necesario aumentar el gasto en políticas activas con aportaciones del Estado a través de los Presupuestos Generales.

Las propuestas que venimos reiterando se pueden resumir en:

- » » **Aumentar la intensidad y eficacia de las políticas activas dirigidas a las personas desempleadas** mediante el desarrollo de programas más específicos que atiendan a las necesidades y particularidades de cada colectivo, y el aumento de la proporción de acciones que recibe cada demandante de empleo; una mayor intensidad y extensión de los programas de formación y empleo; una vinculación más estrecha de la formación ocupacional al empleo; la mejora de las cualificaciones y la generalización de la formación permanente.
- » » **Mejorar la eficacia de los Programas del INEM** mediante la reforma de los Programas de Escuelas Taller para diversificar las actividades y aumentar la participación de las mujeres en dichos programas; aumentando el presupuesto y el acceso de las personas desempleadas de larga duración y mayores de 40 años a los Talleres de Empleo; especializando a las Corporaciones Locales en actuaciones de Empleo y/o programas mixtos de formación y empleo; revisando los programas de Iniciativas Locales de Empleo y Agentes de Desarrollo Local para que tengan un mayor grado de ejecución; realizando evaluaciones cuantitativas y cualitativas del conjunto de programas y acciones de los Servicios Públicos de Empleo.
- » » **Desarrollar servicios comunitarios y de proximidad** estableciendo como prioritarios los servicios dedicados a la atención de personas dependientes (escuelas infantiles, plazas geriátricas, centros de día, ayuda a domicilio), así como los centros de tecnologías de la información (servicios multimedia para pymes y para usuarios individuales).
- » » **Mejorar la calidad de los puestos de trabajo** mediante un mejor ajuste legal y de control de la Inspección de Trabajo de las causas objetivas para la utilización de la contratación temporal; una nueva regulación de las contratas y subcontratas; la reducción de la siniestralidad laboral mediante la aplicación del Plan de Acción sobre Siniestralidad, la responsabilidad de las Administraciones Públicas como empleadores, como contratantes con terceros y como garantes del cumplimiento de la normativa vigente.
- » » **Modernizar la organización del trabajo** mediante la reorganización y reducción del tiempo de trabajo, tanto a través de medidas legislativas como mediante la negociación colectiva, para contribuir a la creación de empleo y para hacer compatible la vida laboral y familiar.
- » » **Reforzar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres** a través de medidas legales que contribuyan a favorecer el acceso y la permanencia de las mujeres en el empleo, establecer planes de actuación específicos de la Inspección de Trabajo para combatir las discriminaciones salariales, crear servicios de atención y cuidado para facilitar la incorporación de las mujeres al empleo.

